

RENÚNCIA DE RECEITA (ART. 14 DA LRF)

CONSULTA

Ronaldo Costa Couto
Conselheiro TCDF - Relator

Consulta formulada pela Secretaria de Fazenda do Distrito Federal. Requisitos da LRF para a concessão de renúncia de receita. Instrução constata o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade (ausência de parecer técnico-jurídico e de competência do Secretário-Adjunto para formular consulta ao Tribunal). Questões relevantes. Exame do mérito. Cota aditiva do senhor Inspetor, propondo ajustes. Parecer convergente. Posterior juntada de Ofício expedido pelo Secretário de Estado de Fazenda ratificando a consulta formulada. O voto acolhe os pareceres, com ajustes. Juntada superveniente de documento que supre um dos requisitos de admissibilidade da consulta. Ausência de parecer técnico específico: questão preliminar acerca da admissibilidade da consulta. Admitida a consulta, apresentação de respostas às questões, exceto àquela que versa sobre caso concreto. Insuficiência de saldo estimado para a renúncia de receita na LDO e LOA não constitui óbice à manutenção da concessão do benefício, não enseja ajustes na previsão de receita, mas obriga o cumprimento das metas fiscais. Configuração da renúncia de receita independe de despacho da autoridade administrativa para que ocorra a fruição do benefício.

RELATÓRIO

Trata-se do exame do de consulta formulada pelo Senhor Luis Henrique Fannan, Secretário-Adjunto da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF, encaminhada por meio do Ofício nº 628/2011 – GAB/SEF, concernente ao disciplinamento da renúncia de receita referida no art. 14 da Lei da Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/00).

O Ofício veio acompanhado do Processo nº 0040-003917/2011, cujas peças foram trasladadas para o presente feito, fls. 02 a 20.

Além da Minuta de Ato Normativo e do Parecer DITRI Nº 1/2010 (fls. 08 e 10), já mencionados, o órgão consulente juntou Parecer da Assessoria Jurídico-Legislativa, órgão técnico consultivo daquela Pasta, fls. 17/19.

No preâmbulo da consulta, a Secretaria de Fazenda do Distrito Federal - SEF/DF registra que a LC nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) fixou mecanismos para o equilíbrio das contas públicas, enrijecendo o controle das receitas e despesas orçamentárias, tendo em conta os princípios para uma gestão fiscal responsável.

Nessa seara, afirma que a renúncia de receita constitui mecanismo que pode produzir o enriquecimento do contribuinte e o empobrecimento do Estado, gerando, por conseguinte, o desequilíbrio nas contas públicas. Em função disso, a LRF teria tornado mais rígida a disciplina para utilização do instituto renúncia pelos entes da Federação.

Diante disso, a jurisdicionada estaria enfrentando dificuldades para o cumprimento da LRF, sem que houvesse morosidade ou mesmo total obstrução nas atividades inerentes à Administração Tributária.

Nessa linha, enfatiza que não se afigura razoável a expansão da rígida disciplina da LRF às hipóteses de concessão de benefícios fiscais em decorrência dos quais não se detecte efetivo desequilíbrio financeiro para o Distrito Federal.

Assim, diante da inexistência do mencionado desequilíbrio, objeta que não parece razoável conceber que a LRF pretenda obstruir a realização de ajustes quanto à previsão de receita, bem como o uso de outros mecanismos para o cumprimento do desiderato da Administração Tributária.

Ao final da consulta, submeteu as seguintes questões à apreciação desta Corte:

1ª QUESTÃO

1. É correto o entendimento de que, nos casos abaixo, considerando que não se evidencia efetivo desequilíbrio nas contas públicas, não é necessário o atendimento das condições previstas nos incisos I e II do art. 14 da LRF?

a) concessão de anistia ou mesmo remissão relativos a tributos não previstos na estimativa de receita, uma vez que a receita deles decorrentes não foi objeto de previsão orçamentária anterior;

b) simples renovação ou prorrogação de determinado benefício fiscal já concedido em exercícios anteriores.

2ª QUESTÃO

2. Nos casos em que os valores efetivamente renunciados extrapolem àqueles previstos, é correto dizer que não há falar em desequilíbrio orçamentário?

2.1. Caso se entenda pela existência de desequilíbrio orçamentário, pode o Executivo continuar a conceder benefícios, independentemente do saldo dos valores de renúncia?

2.2. Na hipótese de insuficiência de saldo, sendo concedido o benefício, é necessário o ajuste na previsão de receita, com vistas à adequação da previsão de renúncia aos valores efetivamente renunciados?

2.3 Não sendo permitida a concessão do benefício fiscal por insuficiência de saldo, é correto dizer que sua concessão poderá ser restabelecida caso se efetuem os ajustes necessários na previsão de receita de modo a adequá-la aos valores efetivamente renunciados?

3ª QUESTÃO

3. O entendimento exarado no Parecer nº 01/2010 – DITRI/SUREC/SEF, bem como na minuta de Ato Normativo, configura afronta à legislação orçamentário-tributária, especialmente quanto à disciplina da renúncia de receita?

3.1 Caso se entenda que os anexos mencionados neste item não configuram afronta à legislação orçamentário-tributária, especialmente aquela relativa à renúncia de receita, e, se, em decorrência da aplicação dos critérios neles definidos, determinado benefício venha a sofrer alteração em sua classificação, de modo a resultar em renúncia de receita, é correto incluir, na minuta de ato normativo, disposição transitória que determine que o início de sua vigência não alcance o exercício a que se refira o mais recente projeto de Lei Orçamentária Anual encaminhado ao legislativo pelo Poder Executivo?

Examinando a admissibilidade da consulta, o senhor Chefe do Serviço de Gestão Fiscal, da 5ª ICE, a despeito de reconhecer a competência do Tribunal para examinar a matéria, objetou que a consulta não foi formulada por autoridade competente, não veio acompanhada do parecer técnico-jurídico e versa sobre caso concreto, pois um dos objetivos seria o exame da legalidade da minuta de ato normativo de fls. 8/9.

Não obstante o não atendimento dos requisitos citados entendeu que o documento de fls. 10 a 16, embora não tenha abordado as indagações presentes na consulta, pode ser considerado como documento hábil para suprir a falta do parecer técnico-jurídico exigido no § 1º do art. 194 do RI/TCDF.

Acerca da presença dos demais requisitos, entendeu que, em caráter excepcional, a consulta poderia ser conhecida tendo em vista que: i) o Secretário-Adjunto pode ser considerado como autoridade equivalente para fins de consulta; ii) apesar de se referir a caso concreto, a consulta também versa sobre direito em tese; iii) a matéria é relevante para as atividades da Secretaria de Fazenda e para o desempenho das competências do Tribunal.

Assim, após exame minucioso das questões à luz do disposto no art. 14 da LRF, apresentou proposta de decisão a ser encaminhada à Secretaria de Estado de Fazenda (fls. 42 e 43), sugerindo à Corte:

I. tomar conhecimento da presente instrução e dos documentos juntados aos autos;

II. em caráter de excepcionalidade, e sem prejuízo de alertar aquela jurisdicionada quanto à necessidade do integral atendimento do art. 194 do RITCDF, considerar o consulente como se autoridade equivalente a Secretário de Governo fosse, bem assim relevar a ausência de Parecer técnico-jurídico do órgão próprio de consultoria, relativamente às questões apresentadas, e assim deliberar pelo conhecimento da presente Consulta;

III. responder à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal que:

a) a simples inexistência de desequilíbrio orçamentário-financeiro não dispensa o cumprimento do art. 14 da LC nº 101/00 (LRF) para a prática de renúncia de receita tributária, da mesma forma que o excesso de arrecadação não substitui as medidas compensatórias dispostas no inciso II daquele dispositivo;

b) as proposições legislativas referentes à concessão, renovação, ampliação ou prorrogação de incentivos e/ou benefícios de natureza tributária que resultem renúncia de receita devem-se fazer acompanhar das estimativas de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, além de atender o disposto na lei de diretrizes orçamentárias – LDO vigente;

c) além do disposto no item anterior, tais proposições devem se fazer acompanhar de comprovação de que os benefícios e/ou incentivos a que se referem já foram considerados nas estimativas de receita da lei orçamentária anual - LOA, na forma do art. 12 da LRF, e que não afetarão os resultados fiscais constantes do anexo próprio da LDO; OU, de medidas de compensação, para o período antes indicado, pelo aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo, da majoração ou da criação de tributo ou contribuição, na forma do inciso II do art. 14 da LRF;

d) as condições insertas nos itens anteriores podem ser dispensadas para as concessões de benefícios ou incentivos concernentes a tributo novo que não tenha constado entre as espécies tributárias presentes nas estimativas de receita da LDO e LOA;

e) em se tratando de concessões de benefícios ou incentivos, constantes de leis autorizativas regularmente aprovadas, mas cujo saldo estimado para a renúncia de receita na LDO e LOA já tenha sido extrapolado, podem continuar sendo efetivadas pela administração sem necessidade de ajustes na previsão de receita, sem prejuízo da necessidade de cumprimento das metas de resultados primário e nominal presentes no Anexo próprio da LDO;

f) tendo em consideração a possibilidade da edição de “leis de efeitos concretos”, a configuração da renúncia de receita definida no § 1º do art. 14 da LRF independe da presença/necessidade de despacho da autoridade administrativa para que ocorra a fruição do benefício;

IV. dar conhecimento dos resultados da presente consulta também à Secretaria de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal e à Câmara Legislativa do Distrito Federal, com vistas à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, enviando às mesmas cópia da presente instrução;

V. autorizar a devolução do Processo nº 0040-003917/2011 ao órgão de origem e o arquivamento do presente feito.

Em cota aditiva, o senhor Inspetor teceu considerações ao trabalho e fez pequenos ajustes à proposta do senhor Chefe do Serviço de Gestão Fiscal, sugerindo à Corte:

I. tomar conhecimento da instrução de fls. 23/43, do presente despacho e dos documentos juntados aos autos;

II. em caráter excepcional, considerar o consulente como se autoridade equivalente a Secretário de Governo fosse e relevar a ausência de Parecer técnico-jurídico do órgão próprio de consultoria, relativamente às questões apresentadas, e assim conhecer da presente Consulta, alertando aquela jurisdicionada quanto à necessidade do integral atendimento do art. 194 do RI/ICDF;

III. responder à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal que:

a) a inexistência de desequilíbrio nas contas públicas não dispensa o cumprimento do art. 14 da LC nº 101/00 (LRF) para a prática de renúncia de receita tributária, assim como o excesso de arrecadação não substitui as medidas compensatórias dispostas no inciso II daquele dispositivo;

b) as proposições legislativas referentes à concessão, renovação, ampliação ou prorrogação de incentivos e/ou benefícios de natureza tributária que resultem renúncia de receita devem-se fazer acompanhar das estimativas de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, além de atender o disposto na lei de diretrizes orçamentárias – LDO vigente;

c) além do disposto no item anterior, tais proposições devem se fazer acompanhar de comprovação de que os benefícios e/ou incentivos a que se referem já foram considerados nas estimativas de receita da lei orçamentária anual - LOA, na forma do art. 12 da LRF, e que não afetarão os resultados fiscais constantes do anexo próprio da LDO; OU de medidas de compensação, para o período antes indicado, pelo aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo, da majoração ou da criação de tributo ou contribuição;

d) a insuficiência de saldo estimado para a renúncia de receita na LDO e LOA não constitui óbice à concessão do benefício àqueles que cumprirem os respectivos requisitos legais, sem necessidade de ajustes na previsão de receita, porém devendo a Administração atentar-se à obrigatoriedade de cumprimento das metas fiscais fixadas para o exercício;

e) a configuração da renúncia de receita independe da necessidade de despacho da autoridade administrativa para que ocorra a fruição do benefício;

IV. esclarecer à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal que este Tribunal deixa de se pronunciar quanto ao quesito 3 da consulta apresentada, por configurar-se caso concreto;

V. autorizar a devolução do Processo nº 0040-003917/2011 ao órgão de origem e o arquivamento do presente feito.”

O douto Ministério Público, em parecer do eminente Procurador-Geral, Dr. Demóstenes Tres Albuquerque, opina pelo não conhecimento da consulta e, na eventualidade de a Corte dela conhecer, pelo acolhimento das propostas do senhor Inspetor.

Ao analisar a admissibilidade da consulta, o nobre representante do Parquet assim se manifestou:

16. A consulta versa sobre matéria que se encontra no espectro de competências materiais da Corte de Contas, especialmente porque, considerado o princípio da simetria, a fiscalização da renúncia de receita da Administração Pública está a cargo dos Tribunais de Contas, conforme o teor dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal. Além disso, nos termos do art. 59 da Lei Complementar 101/00, o legislador atribuiu aos Tribunais de Contas competência para fiscalizar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

17. Apesar de tratar-se de matéria de competência da Corte de Contas, os demais requisitos de admissibilidade não foram completamente atendidos.

18. Primeiro, conforme o teor do art. 194 do RI/TCDF, a autoridade da administração direta competente para formular consultas ao Tribunal seria o Governador do Distrito Federal, o Secretário de Estado ou autoridade equivalente. No caso, o Secretário-Adjunto, signatário da consulta, apesar de substituto eventual do titular da Pasta, não figura na norma referida como possível autoridade consulente. Como a norma não lhe atribuiu competência, não está legitimado a propor consultas ao Tribunal de Contas.

19. A questão mostra-se relevante tendo em vista que, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei Complementar nº 1/94, a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese. Significa dizer que a decisão a ser adotada em sede de consulta deve ser obedecida pelos órgãos sujeitos à jurisdição do Tribunal e que venham, de qualquer forma, a ser abrangidos pela matéria objeto do feito.

20. Assim, por exemplo, se a consulta versar sobre a correta aplicação de determinado dispositivo legal afeto à toda a Administração Direta do Distrito Federal, a resposta do Tribunal não obrigará apenas ao órgão consulente, mas estender-se-á a todos os demais órgãos que integram a respectiva Administração Direta distrital, bem como às entidades da Administração Indireta que, porventura, também estejam subordinadas à hipótese tratada no processo. Este o alcance do caráter normativo de que trata o citado dispositivo legal.

21. Tais processos apresentam, por conseguinte, verdadeira eficácia erga omnes, pelo menos no que pertine à administração pública sujeita à matéria objeto da consulta. Ademais, por possuir caráter normativo, tem força vinculante em relação aos jurisdicionados. Estão obrigados a seguir a orientação emanada pelo Tribunal, sob pena de ser considerada irregular a conduta contrária ao que decidido em sede de consulta.

22. A propósito, cabe trazer à baila decisão do Pretório Excelso que, confirmando o caráter abstrato e genérico das decisões adotadas pelo

Tribunal de Contas da União em sede de consulta, admitiu a interposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade para impugnar decisão daquela Corte Federal de Contas adotada em sede de consulta, consoante se depreende da ementa a seguir transcrita:

ADI-MC 1691 / DF - DISTRITO FEDERAL
MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min^o MORLEIRA ALVES

Julgamento: 30/10/1997 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação: DJ 28-11-1997 PP-65613 EMENT VOL.-01893-02 PP-00264 REPUBLICAÇÃO: DJ 12-12-1997 PP-65613

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de liminar. Decisão n^o 819/96 do Plenário do Tribunal de Contas da União nos autos do Processo n^o TC-007.925-4. - As decisões do Tribunal de Contas da União proferidas em consultas têm caráter normativo e constituem prejulgamento da tese, nos termos do § 2^o do artigo 1^o da Lei n^o 8.443/92. São, portanto, atos normativos. - Relevância da arguição de inconstitucionalidade da acumulação de proventos e vencimentos, quando a acumulação de vencimentos não é permitida na atividade. Precedentes do Plenário do S.T.F. - Conveniência da concessão da liminar. Medida liminar deferida para suspender a eficácia, "ex tunc", da Decisão n^o 819/96 prolatada pelo Plenário do Tribunal de Contas nos autos do Processo n^o TC-007.925/96-4, até o julgamento final da presente ação direta de inconstitucionalidade.

23. Trata-se, em verdade, de verdadeira competência extraordinária do Tribunal que resultará decisão com eficácia erga omnes e efeito vinculante ao deliberar sobre questão em abstrato. Ademais, a competência para propor consulta configura elemento essencial do ato administrativo, cuja ausência o torna inválido, embora possa ser convalidado pela autoridade legalmente legitimada para a prática do ato. Por essa razão, a ausência de competência do consulente mostra-se relevante e deve ser tratada com rigor, devendo o Tribunal não conhecer da presente consulta.

24. Além disso, a consulta, não obstante versar sobre direito em tese e indicar com precisão o objeto, não veio acompanhada do parecer técnico-jurídico da Administração, conforme preceitua o §1^o do art. 194 do RI/TCDF. Nesse ponto, o Memorando n^o 84/2011-DITRI/SURLC/SEF e o Parecer DITRI n^o 1/2010 não suprem a exigência. O primeiro apenas formula as questões objeto da consulta, sem apresentar qualquer análise conclusiva. O segundo refere-se a estudo sobre pontos específicos do § 1^o do art. 14 da LRF e serviu de base para a formulação da terceira questão, sobre a minuta de ato normativo.

Assim, forçoso reconhecer que a consulta não preenche os requisitos de admissibilidade, porque não vem acompanhada do parecer técnico-jurídico e não foi formulada por autoridade competente. Por isso, este membro do Ministério Público de Contas propõe ao Tribunal que não conheça da consulta.

Sem embargo, reconhecendo que "exsurgem dos autos questões controvertidas relevantes e de importância indiscutível

para o Distrito Federal”, o ilustre Procurador-Geral adentra o mérito da questão, afirmando:

27. Na primeira questão, a SEF apresenta duas hipóteses em que, a princípio, não haveria a necessidade do atendimento das condições previstas nos incisos I e II do art. 14 da LRF, pois não estaria evidenciado o desequilíbrio nas contas públicas. A primeira hipótese seria a concessão de anistia ou remissão em relação a tributos não previstos na estimativa de receita constante do orçamento. A segunda seria nas hipóteses de renovação ou prorrogação de benefício fiscal concedido anteriormente.

28. As questões foram devidamente tratadas pelo Corpo Técnico. Cabe, apenas, ressaltar que o art. 14 da LRF não apresenta como condição para a aplicação dos incisos I e II a existência de desequilíbrio nas contas. Nos termos do dispositivo legal mencionado, a concessão de renúncia de receita em qualquer caso deverá estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois seguintes, ter previsão na LDO e atender às condições do inciso I ou do inciso II.

29. Ao estabelecer as regras para a concessão de renúncia de receita, o legislador orientou-se pelo princípio da gestão fiscal responsável, prevenindo eventuais desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, assim como o fez em diversas passagens da LRF. Exigiu que o administrador público, de forma antecipada e consciente, garanta que a renúncia tenha sido considerada na estimativa da receita ou apresente as medidas de compensação para mantê-la no patamar previsto. Portanto, ainda que não esteja evidenciado o desequilíbrio, para haver a renúncia, necessário atender o art. 14 em sua plenitude.

30. Sobre a primeira hipótese apresentada (tributos novo, não previstos na estimativa de receita), considero importante enfatizar os acréscimos do senhor Inspetor que, ao se referir ao princípio da universalidade, dissentiu do posicionamento do Chefe do Serviço de Gestão Fiscal. Segundo o princípio da universalidade, todas as receitas e despesas devem estar previstas na lei orçamentária. Ao criar novo tributo, deve-se atualizar a lei orçamentária, mesmo que já tenha sido aprovada. Isso afasta a hipótese apresentada pela SEF de que o tributo novo, criado após a aprovação da LOA, não influenciaria o equilíbrio das contas. Ainda que legítima a cobrança do tributo após a aprovação da LOA, necessário o ajuste no orçamento e, havendo renúncia de receita, obrigatório o atendimento do art. 14 da LRF.

31. Sobre a segunda hipótese, o acórdão o Tribunal de Contas da União e o entendimento da Receita Federal do Brasil não deixam margem a dúvidas. As prorrogações de renúncias de receita devem observar os mesmos requisitos para os casos de concessão e, para que sejam válidas, devem ser criadas por lei que altere a anterior. Assim, o novo ato normativo deverá observar todas as exigências legais, inclusive os ditames do art. 14 da LRF.

32. A segunda questão colocada pelo Consulente diz respeito à diferença entre o valor previsto e o efetivamente renunciado ao longo do exercício em que deva entrar em vigor. Nesse ponto, correta a conclusão da Unidade Técnica no sentido de que o desequilíbrio orçamentário não constituirá

óbice à concessão do benefício, desde que atendidas as condições do art. 14 da LRF. Aliás, a norma não prevê a suspensão do benefício neste caso, apesar de exigir que o administrador busque o atingimento das metas fiscais previstas na LDO.

33. Ademais, tratando-se de previsão, evidente que poderá haver diferença em relação ao valor efetivamente renunciado, em razão de fatores impossíveis de serem previstos na fase de planejamento. Isso é comum, inclusive, na estimativa da receita constante da Lei Orçamentária Anual, pois poderá haver superávit ou déficit na arrecadação durante o exercício em razão de fatores externos.

34. Todavia, tem-se como pressuposto para esta conclusão que a estimativa adotada inicialmente, quando da elaboração da LOA, tenha sido efetuada com base em estudos técnicos adequados, caso contrário, não se pode admitir a supressão da norma no caso concreto. Não se pode admitir que a diferença entre a previsão e os valores efetivamente renunciados seja fruto de estimativa a menor, realizada de forma indevida, seja de maneira intencional ou de forma culposa, apenas como mote para aprovação da renúncia de receita. Há que se atender o comando legal na elaboração da LOA não apenas em seu aspecto meramente formal, mas também e principalmente sob a ótica material.

35. Por último, a SEF questiona ao Tribunal se o entendimento constante do Parecer nº 01/2010 – DI TRI/SUREC/SEF e da minuta de Ato Normativo configura afronta à legislação orçamentário-financeira, especialmente quanto à disciplina relacionada à renúncia de receita.

36. O Chefe do Serviço de Gestão Fiscal entendeu, preliminarmente, que não caberia a Corte de Contas se pronunciar sobre os atos normativos do Poder Executivo antes de serem editados, pois poderia funcionar como mera consultoria jurídica. Além disso, a manifestação acerca da minuta de Ato Normativo configuraria análise de caso concreto, vedado em sede de exame de consulta.

37. Apesar da observação, opinou sobre a conclusão do Parecer DI TRI Nº 1/2010, entendendo que a questão impacta diretamente o que deve ser considerado como renúncia de receita na aplicação do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente o parágrafo primeiro que define o que deve ser considerado para fins de renúncia de receita. Em síntese, apresentou a seguinte sugestão para a questão apresentada:

tendo em consideração a possibilidade da edição de “leis de efeitos concretos”, a configuração da renúncia de receita definida no § 1º do art. 14 da LRF independe da presença/necessidade de despacho da autoridade administrativa para que ocorra a fruição do benefício;

38. O senhor Inspetor, por sua vez, a par de concordar com a conclusão, apresentando nova redação para a sugestão, entendeu pertinente acrescentar menção à impossibilidade de dar tratamento ao quesito 3 da consulta formulada, por se tratar de caso concreto, como exposto no § 62 da instrução.

39. Com razão a Unidade Técnica. O exame da minuta de Ato Normativo não pode ser considerado como exame da questão em tese, objeto próprio

das consultas formuladas ao Tribunal. Razão pela qual entendo, no mesmo sentido, que não cabe ao Tribunal se manifestar sobre sua pertinência ou não.

40. Apesar dessa conclusão, importa observar que as conclusões lançadas no Parecer DITRI Nº 1/2010 estão de acordo com o entendimento deste Órgão Ministerial. Pode-se afirmar que, nos termos do §1º do art. 14 da LRF, está abrangido no conceito de renúncia de receita “todo benefício que, agindo no universo de elementos direta ou indiretamente alcançados pela norma geral, vier a beneficiar um ou uns em face dos demais”. Deve ser encontrado, ademais, elemento diferenciador capaz de identificar o que vem a ser isenção não geral definida na Lei.

41. Contudo, o despacho da autoridade administrativa, mencionado no art. 179 do CTN, não pode ser considerado como elemento diferenciador para caracterizar o que vem a ser isenção não geral definida no art. 14, §1º, da LRF. Este, apenas, materializa a isenção já concedida pela lei. Não cria, não inova, apenas põe em prática aquilo que o legislador definiu. Além disso, com bem asseverou a Unidade Técnica, existem situações em que isenção passa a produzir efeitos concretos a partir da lei de criação, as chamadas normas de efeitos concretos, hipóteses que não seriam abrangidas pelo art. 179 do CTNº

42. Por todo o exposto, este órgão ministerial entende que o Tribunal não deve conhecer da consulta objeto do presente por ausência dos requisitos de admissibilidade: não vem acompanhada do parecer técnico-jurídico e não foi formulada por autoridade competente.

Caso assim não entenda, anui às conclusões da Quinta Inspeção de Controle Externo e propõe ao Tribunal o acolhimento das sugestões de fls. 45/46, reproduzidas no parágrafo 6 deste parecer.

Relatei.

Registre-se que, após a instrução do feito, ingressou em meu Gabinete o Ofício nº 791/2011-GAB/SEF (fl. 60), firmado pelo Secretário de Estado de Fazenda, com a finalidade de ratificar a consulta sob exame.

Quanto à admissibilidade da consulta, entendo, na linha dos pareceres, que a matéria arguida insere-se na competência desta Corte de Contas.

Prosseguindo, constata-se que a juntada do referido ofício subscrito pelo titular da Pasta consulente supre uma das deficiências vislumbradas na exordial pelos pareceres.

Caminhando um pouco mais, nota-se que a consulta versa direito em tese e indica com precisão o seu objeto.

Por fim, há que se reconhecer, na linha das manifestações contidas nos autos, que o Memorando nº 84/2011-DITRI/SUREC/

SEF e o Parecer DITRI nº 1/2010 não suprem a exigência de que a consulta se faça acompanhar de parecer técnico da Administração.

Dessa forma, cabe ao egrégio Plenário, antes de responder às questões formuladas pela consultante, decidir sobre a admissibilidade da peça inicial. Propõe-se, então, uma questão preliminar nesse sentido.

Caso admitida a consulta, adentro o mérito, acolhendo as informações e conclusões do Chefe de Gestão Fiscal da 5ª ICE, com os ajustes feitos pelo digno Inspetor, que contou com o endosso do douto Ministério Público.

Nesse ponto, entendo que as respostas ofertadas aos questionamentos feitos encontram-se em consonância com a melhor jurisprudência sobre tema, mantendo o rigor interpretativo necessário à concretização dos princípios inerentes à gestão fiscal responsável.

VOTO

Em decorrência das informações e conclusões da unidade técnica e do douto Ministério Público, com o ajuste que faço, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I. tome conhecimento da instrução de fls. 23/43, do despacho de fls. 44/46 e dos documentos juntados aos autos;
- II. delibere, preliminarmente, quanto à admissibilidade da consulta;
- III. admitida a consulta, responda à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal que:
 - a) a inexistência de desequilíbrio nas contas públicas não dispensa o cumprimento do art. 14 da LC nº 101/00 (LRF) para a prática de renúncia de receita tributária, assim como o excesso de arrecadação não substitui as medidas compensatórias dispostas no inciso II daquele dispositivo;
 - b) as proposições legislativas referentes à concessão, renovação, ampliação ou prorrogação de incentivos e/ou benefícios de natureza tributária que resultem renúncia de receita devem-se fazer acompanhar das estimativas de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, além de atender o disposto na lei de diretrizes orçamentárias – LDO vigente;

c) além do disposto no item anterior, tais proposições devem se fazer acompanhar de comprovação de que os benefícios e/ou incentivos a que se referem já foram considerados nas estimativas de receita da lei orçamentária anual - LOA, na forma do art. 12 da LRF, e que não afetarão os resultados fiscais constantes do anexo próprio da LDO; OU de medidas de compensação, para o período antes indicado, pelo aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo, da majoração ou da criação de tributo ou contribuição;

d) a insuficiência de saldo estimado para a renúncia de receita na LDO e LOA não constitui óbice à concessão do benefício àqueles que cumprirem os respectivos requisitos legais, sem necessidade de ajustes na previsão de receita, porém devendo a Administração atentar-se à obrigatoriedade de cumprimento das metas fiscais fixadas para o exercício;

e) a configuração da renúncia de receita independe da necessidade de despacho da autoridade administrativa para que ocorra a fruição do benefício;

IV. esclareça à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal que este Tribunal deixa de se pronunciar quanto ao quesito 3 da consulta apresentada, por configurar-se caso concreto;

V. autorize a devolução do Processo nº 0040-003917/2011 ao órgão de origem e o arquivamento destes autos.

Processo nº 29.299/2011

Decisão nº 222/2012